

# Was den polnischen Klempner in den Norden lockt

## Zur heutigen Arbeitsmigration nach Norwegen und Schweden

*Joanna Miszczuk*

### **Zusammenfassung**

Im Zuge der Verhandlungen um die EU-Osterweiterung 2004 waren Befürchtungen hinsichtlich der Auswirkungen einer sofortigen vollständigen Freizügigkeit von Arbeitnehmern aus den ostmitteleuropäischen Beitrittsländern auf die Arbeitsmärkte und die sozialen Sicherungssysteme der westeuropäischen EU-Länder geäußert worden. Diesen traten die bisherigen Mitgliedstaaten überwiegend durch Übergangsregelungen und Einschränkungen entgegen. Ein Vergleich der liberalen Einwanderungspolitik Schwedens, das keinerlei Einschränkungen einführte, mit der restriktiveren Politik Norwegens zeigt, dass solche Regelungen nur eingeschränkten Einfluss auf den Umfang der Migrationsströme haben. Im Wesentlichen wird er durch die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt des Aufnahmelandes bedingt. Regulierungen führen dazu, dass alternative Strategien verfolgt werden, um die bestehenden Einschränkungen zu umgehen.

### **Summary**

In the course of the negotiations about the Eastern enlargement of the EU in 2004, objections were raised against the immediate enforcement of unrestricted freedom of movement of labour forces because of the possible destabilizing effects this could have on the labour markets as well as the welfare systems of the Western European member states. In order to avoid these effects, the vast majority of the member states reacted by introducing temporary arrangements and other regulations. A comparison made between the liberal policy of Sweden which did not introduce any regulations and the more restrictive case of Norway shows that the feared effects did not set in. The actual extent of migration depends foremost on the demand for labour force in the receiving countries. Regulations are leading to the search for alternative strategies in order to circumvent the existing restrictions.

---

*Joanna Miszczuk, M. A., studierte Skandinavistik an der Humboldt-Universität zu Berlin und Nordamerikastudien an der Freien Universität Berlin. Kontakt: [miszczuk.joanna@googlemail.com](mailto:miszczuk.joanna@googlemail.com)*

## 1. Einleitung – Viel Lärm um nichts?

Die Osterweiterung der Europäischen Union am 1. Mai 2004 um zehn neue Länder mit einer Bevölkerung von insgesamt 75 Millionen Menschen war ein Präzedenzfall in der Geschichte internationaler Zusammenarbeit. Zum einen markiert dieses Ereignis das endgültige Ende der durch den Kalten Krieg verursachten Teilung Europas. Zum anderen wurde ein Binnenmarkt von bisher unbekanntem Umfang geschaffen, der auch Länder mit wesentlichen BIP- und Lohnniveaudisparitäten umfasste. Eine der Grundfreiheiten, die die Europäische Union ihren Bürgern gewährleistet, ist die Möglichkeit, seinen Arbeits- oder Studienort innerhalb des Territoriums der Mitgliedstaaten frei zu wählen. Als Konsequenz aus der EU-Osterweiterung ergab sich für die westeuropäischen Staaten die Möglichkeit, auf potenziell günstigere Arbeitskräfte und Dienstleistungen zuzugreifen. Für osteuropäische Arbeitskräfte wiederum eröffnete sich die Chance, eine Anstellung in Ländern mit einem deutlich höheren Lohnniveau zu suchen. Eine teilweise sehr hohe Arbeitslosigkeit in den neuen Mitgliedstaaten einerseits und ein Mangel an qualifizierten Fachkräften in Westeuropa andererseits könnten zu verstärkter Arbeitskräftemobilität führen, die möglicherweise für beide Seiten von Nutzen wäre.

Während Wanderarbeitnehmer aus Ostmitteleuropa Nachfrage- und Angebotsseite international besser aufeinander abstimmen konnten, war die potenzielle Destabilisierungsgefahr für die westlichen Arbeitsmärkte beträchtlich. Kein anderes Thema löste bei den Beitrittsverhandlungen so viele Kontroversen und Konflikte aus. Genau wie bei früheren Erweiterungen wurde auch die Osterweiterung von der Befürchtung begleitet, die nationalen Arbeitsmärkte der EU-15<sup>1</sup> würden nach der Erweiterung von Billigarbeitskräften aus den neuen Mitgliedstaaten „überflutet“. Entgegen allen Befürchtungen stürmten jedoch weder nach der Gründung der Europäischen Gemeinschaft italienische Arbeitnehmer die Arbeitsmärkte der reicheren Mitgliedsländer, noch kam es nach der Erweiterungsrunde im Jahr 1986 zu einer Masseneinwanderung von Portugiesen und Spaniern. Im Nachhinein stellte sich sogar heraus, dass der Zuzug der

<sup>1</sup> Der Begriff EU-15 bezeichnet die „alten“ Mitgliedstaaten, die bereits vor dem 1. Mai 2004 Mitglieder der Europäischen Union waren: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien und das Vereinigte Königreich.

Arbeitskräfte aus Westeuropa auf die iberische Halbinsel größer war als der Migrationsprozess in die entgegengesetzte Richtung.<sup>2</sup> Trotzdem wurde die potenzielle Ost-West-Migration bei den Beitrittsverhandlungen vor der Osterweiterung erneut zum Zankapfel.<sup>3</sup> Der „polnische Klempner“, der vor allem in Frankreich die öffentliche Debatte beherrschte, wurde zum Inbegriff einer vermeintlichen Gefahr, die die Osterweiterung für die westlichen Arbeitsmärkte bedeuten könnte. Schreckensszenarien einer Völkerwanderung führten dazu, dass nahezu alle Länder beschlossen, ihre Arbeitsmärkte durch Übergangsfristen, Schutzklauseln und Ausnahmetatbestände zu schützen.<sup>4</sup> Lediglich Schweden entschied sich, seinen Arbeitsmarkt und die sozialen Leistungen für Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedsländern sofort, vollständig und bedingungslos zugänglich zu machen. Auch Irland und das Vereinigte Königreich öffneten ihre Arbeitsmärkte, führten jedoch Einschränkungen beim Zugang zu Sozialleistungen ein. Wegen der ausgeprägten Auswanderungstradition und der Größe des Landes betrachtete man von den acht mittelosteuropäischen Staaten, die am 1. Mai 2004 der Europäischen Union beitraten, Polen als das wichtigste Entsendeland.

## 2. Go West?

Heute, knapp sieben Jahre nach der Osterweiterung, stellt sich heraus, dass die Befürchtungen der alten EU-Mitglieder größtenteils unbegründet waren. Bürger der neuen Mitgliedstaaten machten 2006 lediglich 0,4 Prozent der Erwerbsbevölkerung in den EU-15-Staaten aus.<sup>5</sup> Schätzungen und Prognosen vor dem Beitritt überschätzten das Migrationspotenzial der neuen Mitgliedsländer ein weiteres Mal gewaltig.

<sup>2</sup> Duranic, Alen: *Free Movement of Labour in Enlarged EU and Impact on Swedish Labour Market*. [Magisterarbeit Södertörns högskola] 2005, <http://sh.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2:15990>, 15.02.2011, 54.

<sup>3</sup> Okólski, Marek: „Migration Patterns in Central and Eastern Europe on the Eve of the European Union Expansion. An Overview“. In: Agata Górny und Paolo Ruspini (Hgg.): *Migration in the New Europe. East-West Revisited*. Houndmills u. a. 2005, 23–47, hier: 37.

<sup>4</sup> Straubhaar, Thomas: „Osterweiterung der Europäischen Union und Migration“. In: Zohlnhöfer, Werner (Hg.): *Perspektiven der Osterweiterung und Reformbedarf der Europäischen Union*. Berlin 1997, 145–161, hier: 157.

<sup>5</sup> Tamas, Kristof und Rainer Münz: *Labour Migrants Unbound? EU Enlargement, Transitional Measures and Labour Market Effects*. Stockholm 2006, 39.

In Nordeuropa wählte jedes Land eine andere Strategie zur Bewältigung der neuen Arbeitsmarktbedingungen. Die Übergangsregelungen variierten von sehr restriktiven (Finnland, Island) über relativ liberale (Norwegen, Dänemark) bis zu voller Freizügigkeit der Arbeitnehmer vom ersten Tage an (Schweden).<sup>6</sup> Daher bietet Skandinavien ein hervorragendes Forschungsfeld für komparative Studien.<sup>7</sup> Wegen seines begrenzten Umfanges wird sich der vorliegende Beitrag mit zwei der skandinavischen Arbeitsmärkte beschäftigen: dem schwedischen und dem norwegischen. Es wird beispielhaft untersucht, welche Faktoren für die polnische Auswanderung nach Skandinavien im Zeitraum von 2004 bis 2009 von Bedeutung sind.

Zahlreiche Faktoren lassen zunächst eine stärkere Emigration aus Polen nach Schweden als nach Norwegen erwartbar erscheinen. Zum einen ist der schwedische Arbeitsmarkt deutlich größer als der norwegische. Zum anderen steht er, wie bereits erwähnt, schon seit dem 1. Mai 2004 den Arbeitseinwanderern aus der EU-8<sup>8</sup> offen. Zudem dürfen Immigranten aus Osteuropa das großzügige schwedische Wohlfahrtssystem gleichberechtigt nutzen. Vor allem angesichts der Tatsache, dass außer Großbritannien und Irland alle anderen „alten“ EU-Mitglieder auf Regulierungsmaßnahmen in Form von Übergangsperioden zurückgegriffen haben, könnte man mit erheblicher Zuwanderung nach Schweden rechnen und dabei von einem so genannten „Umleitungseffekt“ sprechen. Auch liegen Schweden und Polen, nur durch die Ostsee getrennt, in unmittelbarer Nachbarschaft zueinander. Geographische Nähe und niedrige Transportkosten werden in der Migrationsforschung als wichtige Determinanten betrachtet, welche die Migrationsbereitschaft positiv beeinflussen – so genannte *pull*-Faktoren. Ein solcher *pull*-Faktor sind auch die in dem Zuwanderungsland bestehenden Migrationsnetzwerke. In der gängigen Migrationstheorie wird die Wahrscheinlichkeit der Wanderung zwischen zwei Staaten an die Größe der im Aufnahmeland lebenden Minderheit aus dem Entsendeland geknüpft. Je mehr Landsleute bereits im potenziellen Aufnahme-

<sup>6</sup> Dølvik, Jon Erik und Line Eldring: *Arbeids- og tjenestemobilitet etter EU-utvidelsen. Nordiske forskjeller og fellestrekk*. København 2005 (= TemaNord; 566:2005), 54.

<sup>7</sup> Dølvik, Jon Erik: „EU-utvidelsen og arbeidsinnvandring: Grenser for solidaritet?“. In: *Søkelys på arbeidsmarkedet* 21 (2004:1), 21–31, hier: 24.

<sup>8</sup> Als EU-8 werden – Malta und Zypern ausgenommen – die Länder bezeichnet, die am 1. Mai 2004 der Europäischen Union beitraten: Estland, Lettland, Litauen, Polen, die Slowakische Republik, Slowenien, die Tschechische Republik und Ungarn.

land leben, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass noch mehr Menschen dorthin emigrieren werden.<sup>9</sup> Im Jahr 2003 lebten in Schweden bereits 41.608 Personen polnischer Abstammung<sup>10</sup>, von denen die meisten in den 1980er Jahren aus politischen und ökonomischen Gründen aus Polen ausgewandert waren. Auch Saisonarbeit von Polen in Schweden, vor allem in der Landwirtschaft, hat eine lange Geschichte. Die schwedischen Migrationsnetzwerke scheinen daher besser entwickelt zu sein als die norwegischen.

Trotz der genannten günstigen Bedingungen erlebte Schweden nach der Osterweiterung nur einen bescheidenen Zuwachs an polnischen Immigranten. Die Quote war weit niedriger, als jegliche Prognosen es hatten erwarten lassen. Der norwegische Arbeitsmarkt dagegen nahm mehr osteuropäische Einwanderer auf als alle anderen nordeuropäischen Länder zusammen.<sup>11</sup> Allein im Jahr 2006 wurden in Norwegen 50.000 Arbeitserlaubnisse für individuell Beschäftigte aus den neuen Mitgliedsländern der EU ausgestellt, darunter die eindeutige Mehrheit für polnische Bürger. Dies entspricht zwei Prozent aller Festangestellten in Norwegen; einen höheren Prozentsatz an Arbeitnehmern aus der EU-8 konnten europaweit nur Irland und Island vorweisen.<sup>12</sup> Außerdem wies der Zuzug nach Norwegen eine stark steigende Tendenz auf: 50 Prozent Zuwachs von 2005 zu 2006.<sup>13</sup> Im Folgenden werden die Gründe für diese überraschenden Entwicklungen untersucht. Meine erste These lautet, dass der Wanderungsstrom zwischen Polen und Norwegen in erster Linie die Funktion erfüllt, die Nachfrage nach Arbeitskräften auf dem norwegischen Arbeitsmarkt zu stillen.

<sup>9</sup> Massey, Douglas S. u. a.: *Worlds in motion. Understanding International Migration at the End of the Millennium*. Oxford 1998, 45.

<sup>10</sup> Statistiska centralbyrån: „Utrikes födda efter födelseland, ålder och tid“, <http://www.ssd.scb.se/databaser/makro/Visavar.asp?yp=tansss&xu=C9233001&huvudtabell=UtrikesFoddaR&deltabell=02&deltabellnamn=Utrikes+f%F6dda+i+riket+efter+f%F6delseland+och+k%F6n%2E+%C5r&omradekod=BE&omradetext=Befolkning&preskat=O&innehall=UtrikesFodda&starttid=2000&stopptid=2008&ProdId=BE0101&fromSok=&Fromwhere=S&lang=1&langdb=1>, 15.02.2011.

<sup>11</sup> Dølvik, Jon Erik u. a.: *Grenseløst arbeidsliv? Endringer i norske bedrifters arbeidskraftsstrategier etter EU-utvidelsen*. Ohne Ortsangabe 2006 (= Fafo-rapport; 548), <http://www.faf.no/pub/rapp/548/548.pdf>, 15.02.2011, 13.

<sup>12</sup> Ebd., 50.

<sup>13</sup> Ebd.

Schweden und Norwegen stellen in verschiedener Hinsicht zwei sehr unterschiedliche Fallbeispiele dar. Norwegen beteiligt sich zwar als Mitglied des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) und der Schengen-Staaten an den Regelungen des Freizügigkeitsabkommens mit der Europäischen Union, wonach EU-Bürger in Norwegen die gleichen Rechte auf Einreise, Aufenthalt und Ausübung einer Erwerbstätigkeit besitzen wie in den EU-Mitgliedstaaten. Allerdings öffnete Norwegen seinen Arbeitsmarkt für Bürger der EU-8 nur unter bestimmten Bedingungen. Im Falle Schwedens handelt es sich um einen freien und völlig unregulierten Personenfluss, während in Norwegen der Migrationsstrom durch institutionelle Barrieren reguliert und so möglicherweise gehemmt wird. Doch inwiefern spielen die Übergangsregelungen wirklich eine Rolle? Meine zweite These lautet, dass institutionelle Barrieren in Form von Übergangsperioden oder anderen Regulierungsmechanismen, die den Zugang zum Arbeitsmarkt begrenzen, nur bedingt Einfluss auf den Umfang der Migrationsströme haben. Anstatt die Immigration zu reduzieren, fördern Übergangsregelungen alternative Mobilitätsarten.

### **3. Zur Emigration bestimmt? Polen als Auswanderungsland**

Polen zeichnet sich durch eine historisch weit zurückreichende und ausgeprägte Migrationsgeschichte aus. Neben Italien und Irland gehört Polen zu den „klassischen“ Auswanderungsstaaten Europas.<sup>14</sup> Bereits seit mehreren Jahrzehnten sind die Polen ein äußerst mobiles Volk. Aufgrund von unterschiedlichen Deutungen des Begriffes „Auswanderer“ liegen die Schätzungen zur Größe der polnischen Diaspora sehr weit auseinander. Unterschiedliche Quellen nennen Zahlen zwischen 10 und 20 Millionen. Seit Generationen diene Auswanderung als eine Strategie zur Überwindung persönlicher ökonomischer Schwierigkeiten und sozialer Herausforderungen.<sup>15</sup> Auch im Alltag der polnischen Gesellschaft spielt Auswanderung eine außerordentliche Rolle. Wer nicht selbst emigriert ist, hat in seiner nächsten sozialen Umgebung Auswanderer. Die starke Tradition der saisonalen Arbeitsmigration ließ in den meisten westeuropäischen

<sup>14</sup> Fassmann, Heinz: „Auswanderung aus Polen – Polen im Ausland“. In: *Geographische Rundschau* 50 (1998:1), 18–23, hier: 18.

<sup>15</sup> Lexau, Juni Skjold: *Hva er det med Norge? En studie av polske arbeidsinnvandrere i Bergen*. [Masterarbeit Universitetet i Bergen] 2008, [https://bora.uib.no/bitstream/1956/2767/1/Masterthesis\\_Lexau.pdf](https://bora.uib.no/bitstream/1956/2767/1/Masterthesis_Lexau.pdf), 15.02.2011, 42.

Ländern polnische Migrationsnetzwerke entstehen. Laut der gängigen theoretischen Annahme der Migrationsforschung verändert eine ausgeprägte Auswanderungstradition die Gesellschaft des Entsendelandes nachhaltig, indem sie die Wahrscheinlichkeit künftiger Wanderungen vergrößert. Das Konzept der Mobilität breitet sich demnach in der Gesellschaft aus und wird weitgehend akzeptiert. Bei jedem, der bereits über Migrationserfahrung verfügt, ist die Wahrscheinlichkeit einer erneuten Wanderung um ein Vielfaches höher.<sup>16</sup> Im Lichte dieser Theorien lässt sich die Befürchtung, die polnischen Arbeitskräfte würden nach der Osterweiterung die Arbeitsmärkte der EU-15-Staaten stürmen, besser verstehen.

#### **4. Der polnische Klempner im Anmarsch: Zur Auswanderung nach dem EU-Beitritt**

##### Norwegen

Norwegen entwickelte sich innerhalb weniger Jahre zu einem begehrten Arbeitsmarkt für Wanderarbeitnehmer. Sechs Jahre in Folge führte es das Ranking „Index der Menschlichen Entwicklung“ der Vereinten Nationen als das Land mit dem höchsten Lebensstandard der Welt an, bevor es 2007 vorübergehend von Island abgelöst wurde. Darüber hinaus kann das Land die niedrigste Arbeitslosigkeit in Europa vorweisen. Sie liegt auf einem stabil niedrigen Niveau von ca. drei Prozent, der Hälfte des Durchschnittes in der EU-15.<sup>17</sup> Im Vergleich des Bruttoinlandsproduktes, ausgedrückt in Kaufkraftstandards, überstieg Norwegen den europäischen Durchschnitt in den letzten Jahren um 76 bis 84 Prozent.<sup>18</sup> Die Bezahlung für ungelernte Arbeiter liegt für europäische Verhältnisse sehr hoch, zudem weisen einige Branchen einen starken Arbeitskräftebedarf auf.<sup>19</sup> Die norwegische Wirtschaft erlebt seit einigen Jahren eine Hochkon-

<sup>16</sup> Massey u. a. 1998, wie Fußnote 9, 47.

<sup>17</sup> Østby, Lars: *Innvandring fra nye EU-land; fortid, nåtid og mulig framtid*. (= Statistisk sentralbyrå, notater; 44) 2003, [http://www.ssb.no/emner/02/02/20/notat\\_200344/notat\\_200344.pdf](http://www.ssb.no/emner/02/02/20/notat_200344/notat_200344.pdf), 15.02.2011, 38.

<sup>18</sup> Eurostat: „BIP pro Kopf in Kaufkraftstandards. BIP pro Kopf der Mitgliedstaaten 2007 zwischen 37% und 267% des EU27-Durchschnitts“. (= Eurostat Pressemitteilung; 176) 2006, [http://www.eds-destatis.de/de/press/download/08\\_12/176-2008-12-11.pdf](http://www.eds-destatis.de/de/press/download/08_12/176-2008-12-11.pdf), 11.03.2009.

<sup>19</sup> Dølvik u.a. 2006, wie Fußnote 11, 118.

junktur, die den ökonomischen Prognosen zufolge weiter andauern wird.<sup>20</sup> All diese Faktoren schaffen sehr günstige Rahmenbedingungen für Arbeitsmigration nach Norwegen.

In Norwegen markiert der 1. Mai 2004 den Beginn einer neuen Ära der Immigration sowie einen klaren Sinneswandel innerhalb der norwegischen Einwanderungspolitik. Ursprünglich plante die Regierung keine Übergangsregelungen für die neuen EU-Mitglieder. Da sich aber nahezu alle Länder der EU-15 dafür entschieden, ihre Arbeitsmärkte durch Sonderregelungen zu schützen, wuchs in Norwegen die Furcht davor, dass auf diese Weise die gesamte Arbeitsmigration aus Ostmitteleuropa ins Land umgeleitet würde. Dies und die Furcht vor „Wohlfahrtstourismus“ führten dazu, dass schließlich auch in Norwegen Übergangsregelungen eingeführt wurden.<sup>21</sup> Die Bürger der EU-8 mussten zwei Bedingungen erfüllen, um eine Aufenthaltserlaubnis zu erhalten und in Norwegen arbeiten zu dürfen: Sie mussten eine Vollzeitbeschäftigung vorweisen können, und diese musste dem Arbeitnehmer einen Lohn auf norwegischem Niveau sowie die gängigen Arbeitsbedingungen garantieren. Wer ein Jahr in Norwegen gearbeitet hatte, erhielt die gleichen Rechte wie die EWR/EFTA-Bürger und konnte eine für fünf Jahre gültige Aufenthaltserlaubnis beantragen. Arbeitsverhältnisse mit einer Dauer von bis zu 90 Tagen erforderten keine Aufenthaltserlaubnis, mussten aber zwecks besserer Kontrolle registriert werden. Bürger aus den EU-8-Staaten, die sich schon vor der Osterweiterung legal im Lande aufhielten, waren von den Übergangsregelungen ausgenommen.<sup>22</sup> Diese Regulierungsmaßnahmen wurden am 1. Mai 2006 um weitere drei Jahre verlängert.

Allgemein betrachtet man in Norwegen die intensive Zuwanderung als eine positive Entwicklung. Die Übergangsmaßnahmen sollen nicht die Immigration hemmen, sondern vielmehr vor Sozialdumping schützen und den ausländischen Arbeitskräften faire

<sup>20</sup> „Om overgangsordningane for arbeidstakarar frå dei nye EØS-landa mv“. (= Stortingsmelding nr. 9/2005–2006), <http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20052006/009/PDFS/STM200520060009000DDDPDFS.pdf>, 15.02.2011, 6.

<sup>21</sup> Friberg, Jon Horgen: *Individuell arbeidsinnvandring. Utfordringer to år etter EU-utvidelsen*. Ohne Ortsangabe 2006 (= Fafo-notat; 2006:007), <http://www.fafo.no/pub/rapp/796/796.pdf>, 15.02.2011.

<sup>22</sup> Ødegård, Anne Mette: *Arbeidstakere som går tjenestevei. Tjenesteyting og utstasjonerte arbeidstakere i et utvidet EØS*. Ohne Ortsangabe 2005 (= Fafo-notat; 2005:1), <http://www.fafo.no/pub/rapp/759/759.pdf>, 15.02.2011, 20.



Arbeitskonditionen garantieren. Allerdings spiegelt sich in den Übergangsregelungen auch die Angst vor dem heiß diskutierten „Wohlfahrtstourismus“ wider; von den Einwanderern wird verlangt, einer Vollzeitbeschäftigung nachzugehen, so dass sie garantiert imstande sind, selbst für ihren Unterhalt zu sorgen. Trotzdem muss betont werden, dass – obwohl die Regelungen für die neuen EU-Mitglieder strikter sind als für die Bürger der EU-15 – die neue Einwanderungspolitik eine klare Liberalisierung der bisherigen norwegischen Zuwanderungsgesetze darstellt.<sup>23</sup>

Nach 2004 erlebte das Land eine beträchtliche Zuwanderung aus Osteuropa, vor allem aus Polen. Der Umfang dieser Migration war größer als der nach Schweden, Dänemark und Finnland zusammen. Die Netto-Zuwanderung betrug 2006 25.000 Personen, was eine Steigerung von über 6.000 Personen im Vergleich zum Vorjahr ausmachte. 2007 war die Steigerung noch beträchtlicher: Die Netto-Zuwanderung belief sich in diesem Jahr auf 40.000 Immigranten und erreichte damit ein Rekordhoch.<sup>24</sup> Die Anzahl der erteilten Arbeitserlaubnisse wuchs ebenso rapide – 2006 wurden 20.000 Arbeitserlaubnisse mehr als im Vorjahr ausgestellt bzw. verlängert.<sup>25</sup> Arbeitsmigration war mit 40 Prozent aller Einwanderer die wichtigste Einwanderungskategorie; zum ersten Mal seit 1989 überstieg die Zahl der Wanderarbeitnehmer die der Asylsuchenden und die derer, die im Rahmen von Familienzusammenführungen nach Norwegen einwanderten.<sup>26</sup> Ökonomische Gründe stehen heute auf der Liste der Einwanderungsmotive an erster Stelle.

Innerhalb von nur vier Jahren (2004–2008) avancierten die Polen zur größten Minorität im Lande. Die Größe der polnischen Diaspora übersteigt heute die der traditionellen Entsendeländer wie Pakistan und Somalia. Die polnische Netto-Einwanderung verdoppelte sich jährlich – 2005 betrug sie 3.030 Personen, im Folgejahr wuchs sie auf 7.090 Personen an, und 2007 belief sich die Zahl der Netto-Einwanderer auf 13.432

<sup>23</sup> Friberg 2006, wie Fußnote 21, 9.

<sup>24</sup> Statistisk sentralbyrå: „Ny rekord for innvandring“. Befolkningsstatistikk. Inn- og utvandring“. 2007, <http://www.ssb.no/innvutv>, 22.09.2008.

<sup>25</sup> Thorud, Espen u. a.: „International Migration 2006–2007. SOPEMI-report for Norway“. Norwegian Ministry of Labour and Social Inclusion 2007, [http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/rapporter\\_og\\_planer/2008/Report\\_migration2006-2007.pdf](http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/rapporter_og_planer/2008/Report_migration2006-2007.pdf), 15.02.2011, 6.

<sup>26</sup> Ebd.

Personen.<sup>27</sup> Das Anwachsen der Anzahl von Arbeitserlaubnissen war noch beträchtlicher. Während 2004 18.000 polnische Staatsbürger solche Erlaubnisse erhielten, wuchs die Zahl 2005 auf 24.000 Erlaubnisse an.<sup>28</sup> Im Folgejahr wurden 39.000 Arbeitserlaubnisse an polnische Staatsbürger vergeben, was eine Steigung von 60 Prozent darstellt.<sup>29</sup> Dies war der verhältnismäßig größte Zuwachs in der gesamten EU.<sup>30</sup> Nach einem erneuten starken Zuwachs im Jahr 2007 (über 52.000 Erlaubnisse) ging die polnische Arbeitsmigration nach Norwegen 2008 leicht zurück (44.550 Erlaubnisse).<sup>31</sup> Die durchschnittliche Gültigkeitsdauer der Arbeitserlaubnisse steigerte sich stetig, zudem erhöhte sich die Anzahl der Verlängerungen. Dies deutet darauf hin, dass es sich bei den Polen, die aus Arbeitsgründen nach Norwegen emigrieren, nicht mehr – wie in früheren Jahrzehnten – in erster Linie um saisonale Arbeitskräfte handelt. Nach 2006 wurde die Zahl der Arbeitserlaubnisse für saisonale Arbeit reduziert; in den letzten Jahren überwogen Erlaubnisse für gelernte Arbeiter.<sup>32</sup>

Die Blütezeit der norwegischen Ökonomie resultierte in einem stärkeren Bedarf an Arbeitskräften aus dem Ausland als zuvor vermutet.<sup>33</sup> Die Nachfrage war in erster Linie in den Branchen zu beobachten, die einen relativ geringen Grad an Kompetenzen und Fachwissen erfordern, so etwa im Baugewerbe, in der Gastronomie, dem Hotelgewerbe, der Landwirtschaft sowie im Bereich der Reinigungs- und Haushaltsdienstleistungen. Vor allem das Baugewerbe erlebte in den letzten Jahren einen regelrechten

<sup>27</sup> Statistisk sentralbyrå: „Flyttinger til og fra Norge, etter land“, <http://www.ssb.no/aarbok/tab/tab-087.html>, 22.09.2008.

<sup>28</sup> The Norwegian Directorate of Immigration: „Facts and Figures 2005“, <http://www.udi.no/upload/17592/factsandfigures.pdf>, 15.02.2011.

<sup>29</sup> The Norwegian Directorate of Immigration: „Facts and Figures 2006“, [http://www.udi.no/upload/English/EngPublications/AnnualReport/74298\\_Tall\\_Fakta\\_eng.pdf](http://www.udi.no/upload/English/EngPublications/AnnualReport/74298_Tall_Fakta_eng.pdf), 22.09.2008.

<sup>30</sup> Duszczek, Maciej und Jakub Wiśniewski: „Analiza społeczno-demograficzna migracji zarobkowej Polaków do państw EOG po 1 Maja 2004 roku“. („Eine sozialdemographische Analyse der Arbeitsmigration aus Polen in die Länder des EWR nach dem 1. Mai 2004“). Warschau: Instytut spraw publicznych (Institut für öffentliche Angelegenheiten) 2007, <http://www.msz.gov.pl/files/docs/DKiP/ekspertyza-isp-finalny%2024%2004%2007.pdf>, 15.02.2011, 9.

<sup>31</sup> Utlendingsdirektoratet: „Svak nedgang i arbeidstillatelser“, <http://www.udi.no/templates/Page.aspx?id=9671>, 15.02.2011.

<sup>32</sup> Thorud u. a. 2007, wie Fußnote 25, 17.

<sup>33</sup> Dølvik u. a. 2006, wie Fußnote 11, 13.

Boom, was zu verstärkter Nachfrage an Arbeitskräften führte.<sup>34</sup> Diese schwankt je nach Konjunkturlage; daher ist man in der Baubranche auf einen flexiblen Zugang zu Arbeitskräften angewiesen.<sup>35</sup> Für Hochqualifizierte aus Ostmitteleuropa scheinen andere westliche Länder attraktiver zu sein als Norwegen.<sup>36</sup> Diese Tatsache könnte durch die ausgeglichene Lohnstruktur des norwegischen Arbeitsmarktes erklärt werden. Das heißt, dass die niedrigsten norwegischen Löhne für ungelernte Arbeiter im europäischen Vergleich sehr hoch ausfallen, während das Lohnniveau für hochqualifizierte Arbeitskräfte ähnlich oder niedriger als in anderen westeuropäischen Ländern ist.<sup>37</sup> Somit ist Norwegen als Zielland für Ungelernte und Geringqualifizierte am reizvollsten.

Die norwegische Wirtschaft war in den letzten Jahrzehnten vom allmählichen Schwund der traditionellen handwerklichen Berufe gekennzeichnet. Durch Strategien zur Förderung der sozialen Mobilität und des sozialen Ausgleiches angespornt, absolvierten immer mehr Norweger eine höhere Ausbildung. Heute hat Norwegen eines der höchsten Ausbildungsniveaus der Welt<sup>38</sup>, was Schwierigkeiten bei der Besetzung der Arbeitsplätze in handwerklichen Berufen mit sich bringt. Einer Umfrage unter norwegischen Industriebetrieben zufolge ist es am schwierigsten, Ingenieure, Mechaniker und Produktionsarbeiter zu finden.<sup>39</sup> Die Lösung des Problems liefern Wanderarbeitskräfte, die bereits seit 35 Jahren die unpopulären Jobs in Service und Produktion übernehmen.<sup>40</sup>

<sup>34</sup> Friberg, Jon Horgen und Guri Tyldum (Hgg.): *Polonia i Oslo. En studie av arbeids- og levekår blant polakker i hovedstadsområdet*. (= Fafo-rapport; 2007:27) Ohne Ortsangabe 2007, <http://www.fafo.no/pub/rapp/20027/20027.pdf>, 15.02.2011, 10.

<sup>35</sup> Ødegård, Anne Mette u. a.: *Fra øst uten sikring? EU-utvidelsen og HMS-konsekvenser på norske bygge- og anleggsplasser*. (= Fafo-rapport; 2007:03) Ohne Ortsangabe 2007, <http://www.fafo.no/pub/rapp/20003/20003.pdf>, 15.02.2011, 5.

<sup>36</sup> Dølvik und Eldring 2005, wie Fußnote 6, 40.

<sup>37</sup> Røed, Marianne: *Effekter av innvandring i arbeidsmarkedet – en norsk kontekst*. (= Institutt for samfunnsforskning, Rapport; 2005:4) Oslo 2005, 18.

<sup>38</sup> Ebd., 34.

<sup>39</sup> Seip, Åsmund Arup: *Jakten på kompetanse. Bruk av utenlandsk arbeidskraft i norsk industri*. (= Fafo-rapport 2007:12) Ohne Ortsangabe 2007, <http://www.fafo.no/pub/rapp/20012/20012.pdf>, 15.02.2011, 17.

<sup>40</sup> Friberg und Tyldum 2007, wie Fußnote 35, 10.

#### a) Der Bauboom

Die Baubranche ist ein internationales Gewerbe, in dem das Einstellen ausländischer Arbeitskräfte oder ausländischer Subunternehmen durchaus gängige Strategien darstellen. Was neu ist, ist das Ausmaß dieses Phänomens sowie die Herkunftsländer der ausländischen Arbeitnehmer. In Perioden hoher Konjunktur griff die norwegische Baubranche traditionell auf Bauarbeiter aus den anderen nordischen Ländern zurück. In den letzten Jahren waren die Arbeitskraftreserven in den Nachbarstaaten wegen der ebenfalls hohen Konjunktur allerdings kleiner als zuvor.<sup>41</sup> In letzter Zeit notierte man in Norwegen einen Rekordzuwachs an baugewerblicher Aktivität, wobei kein entsprechender Zuwachs der Beschäftigung zu bemerken war. Dies deutet darauf hin, dass ein beträchtlicher Teil des verstärkten Bedarfs durch ausländische Arbeitnehmer und Subunternehmen gestillt wurde. Beispielsweise wies die Baubranche in der Periode 2000 bis 2004 einen Umsatzzuwachs von 35,5 Prozent auf, wobei die Beschäftigung im entsprechenden Zeitraum lediglich um 6 Prozent anstieg. Da die nordeuropäischen Wanderarbeitnehmer schwieriger zu werben waren, griff man auf Arbeitskräfte aus den EU-8-Staaten zurück.<sup>42</sup> Kürzere Bauzeiten und der daraus resultierende Zeitdruck fordern eine gleichzeitige Ausführung mehrerer spezialisierter Teilarbeiten. Solche Arbeitsweisen wiederum fördern den Einsatz von Subunternehmen.

#### b) Keine Klempner in Sicht: Polnische Arbeitskräfte auf dem norwegischen Arbeitsmarkt

2006 wurde unter norwegischen Firmen eine Umfrage zur Verwendung osteuropäischer Arbeitskräfte durchgeführt. Im Durchschnitt gaben 15 Prozent der befragten Betriebe an, Arbeitskräfte aus den EU-8-Staaten eingestellt zu haben. In Branchen wie dem Baugewerbe oder der Industrie war der Anteil sogar doppelt so hoch, während er in Sektoren wie dem Hotelgewerbe und der Gastronomie um die 10 Prozent ausmachte.<sup>43</sup>

Aus der Untersuchung geht hervor, dass der Mangel an Arbeitskräften als der wichtigste Grund zur Einstellung von Personen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten gelten kann.

<sup>41</sup> Ødegård u. a. 2007, wie Fußnote 35, 14.

<sup>42</sup> Ebd.

<sup>43</sup> Dølvik u. a. 2006, wie Fußnote 11, 43.

Weitere Beweggründe waren die erhoffte Kostenreduktion und der Wunsch nach mehr Flexibilität in Bezug auf die Arbeitszeit. Viele der befragten Unternehmen (46 Prozent) verwendeten Arbeitskräfte aus Ostmitteleuropa nur in Perioden mit Höchstbelastung, um die über den konstanten Anteil hinausgehende Nachfrage zu befriedigen.<sup>44</sup> Ostmitteleuropäische Arbeitskräfte werden als flexible Reserve betrachtet, die bei Konjunkturaufschwüngen eingesetzt wird. In den von starken saisonalen Nachfrageschwankungen betroffenen Branchen wie der Gastronomie oder dem Hotelwesen handelt es sich bei 43 Prozent aller Arbeitsverhältnisse um zeitlich begrenzte – also keine festen – Anstellungen.<sup>45</sup>

Der Dienstleistungsverkehr entpuppte sich als ein wichtiger Weg zur Einstellung osteuropäischer Arbeitskräfte. In einigen Branchen, wie im Bauwesen oder der Industrie, werden mehr EU-8-Arbeitskräfte im Rahmen von Dienstleistungsverkehr eingestellt als individuelle Angestellte. Insgesamt gab man in den vier Branchen an, es handle sich bei 7,7 Prozent der Arbeitnehmer um individuell Beschäftigte, während die Dienstleistungsmobilität (v. a. Unterverträge, Arbeitskräfteverleih und Einzelfirmen) insgesamt 10,3 Prozent der Arbeitsverhältnisse ausmache.<sup>46</sup>

Polen liefert Norwegen Arbeitskräfte auf allen Kompetenzniveaus, wobei Fachkräfte dominieren. 60 Prozent der osteuropäischen Arbeitnehmer arbeiten als Fachkräfte, rund ein Drittel belegt Stellen, die keine Fachausbildung erfordern. Lediglich vier Prozent der Wanderarbeitnehmer werden in Positionen eingestellt, die eine höhere Ausbildung voraussetzen.<sup>47</sup>

Um eine Bewertung der Kompetenzen und des Könnens der osteuropäischen Arbeitnehmer gebeten, zeigten sich die meisten Arbeitgeber zufrieden. 86 Prozent der befragten Arbeitgeber waren der Ansicht, die Arbeitsmigranten aus den EU-8-Staaten seien fleißiger als ihre norwegischen Kollegen, und nahezu 80 Prozent stimmten der Aussage zu, dass die osteuropäischen Arbeitskräfte seltener krank seien.<sup>48</sup> Diese Aussagen können auf zweierlei Weise interpretiert werden: Womöglich arbeiten die

<sup>44</sup> Ebd., 76.

<sup>45</sup> Ebd., 54.

<sup>46</sup> Ebd., 109.

<sup>47</sup> Ebd., 95.

<sup>48</sup> Ebd., 101.

Migranten tatsächlich härter, weil sie eine andere Arbeitsmoral und einen stärkeren ökonomischen Ansporn haben. Während ihres vergleichsweise kurzen Aufenthalts im Ausland wollen sie möglichst viel verdienen und sind deswegen damit einverstanden, längere Arbeitstage oder Überstunden in Kauf zu nehmen. Jedoch könnten die Einschätzungen der Arbeitgeber auch daraufhin deuten, dass die Arbeitnehmer aus Ostmitteleuropa weniger Wissen bezüglich ihrer Rechte und Ansprüche haben und sich aus diesem Grund leichter von den Arbeitgebern ausbeuten lassen. Möglicherweise machen sie Überstunden und gehen aus Angst vor dem Jobverlust selbst dann zur Arbeit, wenn sie krank sind.

Friberg und Tyldum führten 2007 eine Untersuchung zu den Lebens- und Arbeitsverhältnissen der in der Gegend um Oslo lebenden Polen durch. Die Studie ergab, dass der Arbeitsmarkt in der Hauptstadtregion geschlechtssegmentiert ist. Während die große Mehrheit der polnischen Männer im Bau tätig ist, sind die allermeisten Polinnen (ca. 75 Prozent) als Reinigungskräfte in privaten Haushalten beschäftigt. Auf dem Land, wo die polnischen Gastarbeiter in der Landwirtschaft oder der Industrie arbeiten, sind die Geschlechterunterschiede nicht so stark.<sup>49</sup> Trotz des im Durchschnitt guten Ausbildungsniveaus<sup>50</sup> besetzen die meisten polnischen Arbeitnehmer unqualifizierte Stellen. Natürlich sind die Arbeitsstellen, die die Immigranten annehmen, nicht immer Ausdruck individueller Präferenzen, sondern vielmehr ein Ausdruck dessen, welche Jobs für Einwanderer offen stehen. Die Frustration über mangelnde Möglichkeiten, mitgebrachte Kompetenzen und vorhandenes Fachwissen einzusetzen, ist unter den polnischen Auswanderern groß. Man kann von einem massiven *brain waste* sprechen. Nicht ohne Einfluss ist hier, dass die Einwanderer eine Vollzeitstelle haben müssen, um eine Arbeitserlaubnis zu bekommen und legal arbeiten zu können. Bei vielen Posten, die den Qualifikationen und Kompetenzen der Einwanderer entsprechen würden, handelt es sich um Teilzeitstellen. Besonders betroffen sind Frauen, die aufgrund dieser Klausel keine Arbeit als Kindergärtnerin, Krankenpflegerin usw. ausüben können. Auf diese Weise werden die Einwanderinnen in die Grauzone der – zuweilen „schwarzen“ – Haushaltsarbeit gedrängt.<sup>51</sup>

<sup>49</sup> Friberg und Tyldum 2007, wie Fußnote 3, 29.

<sup>50</sup> Vgl. ebd., 32–34.

<sup>51</sup> Ebd., 30.

Nur wenige Jahre nach der Osterweiterung kann man kaum Angaben über die Aufenthaltsdauer der polnischen Wanderarbeitnehmer in Norwegen machen. Die europäische Migrationserfahrung beweist, dass Arbeitsmigranten entgegen ihrer eigenen Pläne und der Erwartungen der Gesellschaft des Gastlandes dazu tendieren, dauerhaft im Aufnahmeland zu bleiben. Ein Beispiel hierfür liefert Deutschland mit seinen heute über 2,4 Millionen ehemaligen „Gastarbeitern“ aus der Türkei und deren Nachkommen.<sup>52</sup> Allerdings waren 42 Prozent der über 50.000 Arbeitserlaubnisse, die in Norwegen im Laufe des Jahres 2006 für EU-8-Bürger ausgestellt wurden, mit einer Gültigkeitsdauer von lediglich drei Monaten kurzfristiger Art. Dies ist natürlich kein eindeutiger Hinweis auf die tatsächliche Dauer des Aufenthaltes, da Erlaubnisse verlängert werden können, und nicht alle Migranten das Land nach Ablauf der Frist verlassen. Dennoch lässt sich aus den Statistiken ablesen, dass sich ein erheblicher Anteil der Zuwanderer nur vorübergehend in Norwegen aufhält.<sup>53</sup>

Ein anderes Bild ergibt sich allerdings aus den Umfrageuntersuchungen unter polnischen Wanderarbeitnehmern. Aus der Osloer Untersuchung ging hervor, dass ein Fünftel der in der Hauptstadtregion arbeitenden Polen nicht mehr in die Heimat zurückkehren möchte. Die meisten Befragten rechneten jedoch mit einer Rückkehr nach Polen zu einem noch unbekannten Zeitpunkt in der näheren Zukunft. Eine andere Erhebung, die das Amt für Integration und Vielfalt (*Integrerings- og mangfoldsdirektoratet*, IMDi) unter in Oslo ansässigen polnischen Arbeitnehmern durchführte, illustriert die Tendenz zur Sesshaftigkeit noch offensichtlicher als die zuvor genannte Studie: Drei von vier Befragten antworteten, dass sie „ganz sicher“ oder „wahrscheinlich“ auch in fünf Jahren noch in Norwegen leben würden.<sup>54</sup> Dieser Trend spiegelt sich auch in der Anzahl der verlängerten Erlaubnisse wider. Von 2005 zu 2006 wuchs die Zahl der Verlängerungen von 11.581 auf 17.471, und ein Jahr später wurde ein weiterer Zuwachs von 8.500 Verlängerungen verzeichnet.<sup>55</sup> Auch der Anteil der Arbeitserlaubnisse mit einer

<sup>52</sup> Friberg 2006, wie Fußnote 21, 30.

<sup>53</sup> Friberg und Tyldum 2007, wie Fußnote 35, 38.

<sup>54</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi): *Vi blir ... Om arbeidsinnvandring fra Polen og Baltikum*. (= IMDi-rapport; 1-2008) Ohne Ortsangabe 2008, [http://www.imdi.no/Documents/Rapporter/Rapport\\_arb\\_innv3MB.pdf](http://www.imdi.no/Documents/Rapporter/Rapport_arb_innv3MB.pdf), 15.02.2011, 66.

<sup>55</sup> Vgl. The Norwegian Directorate of Immigration 2005, wie Fußnote 28; The Norwegian Directorate of Immigration 2006, wie Fußnote 29; The Norwegian Directorate of Immigration: „Facts and Figures 2007“, [http://www.udi.no/upload/Pub/Aasrapport/2007/Factsandfigures2007\\_web.pdf](http://www.udi.no/upload/Pub/Aasrapport/2007/Factsandfigures2007_web.pdf), 15.02.2011.

Gültigkeitsdauer von mehr als drei Monaten stieg allmählich an – von 40 Prozent im Jahr 2005 auf 58 Prozent im Jahr 2006 und schließlich auf 62 Prozent im Jahr 2007.<sup>56</sup> Daraus ist ersichtlich, dass sich der Zeithorizont des Arbeitsaufenthaltes in Norwegen für die Mehrheit der Migranten nicht über Monate sondern Jahre erstreckt. Aufenthalte, die tatsächlich als Kurzzeitmigrationen eingestuft werden können, machen nur etwa 10 Prozent aus.<sup>57</sup> Immer mehr Polen wandern im Rahmen von Familienzusammenführungen nach Norwegen ein, was auch auf die Absicht permanenter Niederlassung oder zumindest eines längerfristigen Aufenthalts schließen lässt. 2004 wurden 390 solcher Erlaubnisse erteilt, 2005 wuchs die Zahl auf 748 an, und 2006 waren es 1.702.<sup>58</sup> Im Jahr 2007 überholten Polen mit 2.552 Erlaubnissen in den Statistiken die traditionellen Immigrantengruppen wie Somalier und Iraker. Diese Zahlen belegen eindrucksvoll, dass polnische Arbeitskräfte heute keine Obstpflücker mehr sind, die vorübergehend und saisonbedingt der Arbeit nachreisen. Polnische Arbeitsmigration nach Norden muss vielmehr als ein dauerhafter Prozess begriffen werden, der weit reichende Konsequenzen für die skandinavischen Gesellschaften mit sich führt.

## Schweden

Das in Kaufkraftstandards ausgedrückte Bruttoinlandprodukt liegt in Schweden um 20 Prozent über dem europäischen Durchschnitt.<sup>59</sup> Zwar verlor das Land seine hohe zweite Position im „Index der Menschlichen Entwicklung“ der Vereinten Nationen, doch belegte Schweden 2008 immer noch die siebte Position.<sup>60</sup> Mit seinem gut entwi-

<sup>56</sup> Dølvik, Jon Erik und Line Eldring: *Mobility of Labour from New EU States to the Nordic Region – Developments Trends and Consequences*. (= TemaNord; 2008:537) København 2008, 28.

<sup>57</sup> Als Kurzzeitmigrant gilt, wer sich seit weniger als sieben Monaten in Norwegen aufhält und vorhat, das Land „innerhalb der nächsten Monate“ zu verlassen. Vgl. Friberg und Tyl-dum 2007, wie Fußnote 35, 39.

<sup>58</sup> Thorud u. a. 2007, wie Fußnote 25, 15.

<sup>59</sup> Eurostat: „BIP pro Kopf in Kaufkraftstandards. BIP pro Kopf der Mitgliedstaaten 2007 zwischen 37 % und 267 % des EU27-Durchschnitts“. (= Eurostat Pressemitteilung; 176/2006 vom 11. Dezember 2008), [http://www.eds-destatis.de/de/press/download/08\\_12/176-2008-12-11.pdf](http://www.eds-destatis.de/de/press/download/08_12/176-2008-12-11.pdf), 11.03.2009.

<sup>60</sup> United Nations Development Programme: „Human Development Reports“, <http://hdr.undp.org/en/statistics>, 15.02.2011.



ckelten Sozialsystem, seiner liberalen Einwanderungspolitik und der vergleichsweise geringen Arbeitslosigkeit – mit 6,8 Prozent im Jahr 2008 knapp unter dem EU-27-Durchschnitt<sup>61</sup> – stellt Schweden ein attraktives Ziel für Migranten dar.

Der schwedische Arbeitsmarkt erlebte in den wirtschaftlich turbulenten 1990er Jahren große strukturelle Veränderungen, die sich sowohl auf die Angebots- als auch auf die Nachfrageseite ausgewirkt haben.<sup>62</sup> Die Erwachsenenweiterbildung erfreute sich in den 1990ern großer Popularität, was zur Steigerung des Ausbildungsniveaus der Gesellschaft beitrug. Der Dienstleistungssektor stellt mit 70 Prozent aller Beschäftigten die meisten Arbeitnehmer ein.<sup>63</sup> Im europäischen Vergleich hat Schweden neben Dänemark die höchste Beschäftigungsrate sowie eindeutig die höchste Beschäftigungsrate unter Frauen. Die hohe Beteiligung der Frauen am Arbeitsmarkt ist u. a. auf den wachsenden Anteil der Teilzeitstellen zurückzuführen.<sup>64</sup>

Wie die meisten westeuropäischen Länder hat auch Schweden mit dem Problem der Arbeitskräfteknappheit zu kämpfen. Laut dem Statistischen Amt gab es auf dem schwedischen Arbeitsmarkt im vierten Quartal des Jahres 2008 35.800 zu besetzende Stellen. Die vom akuten Arbeitskräftemangel betroffenen Vakanzen, d. h. freie Stellen, die sofort besetzt werden könnten, machten 12.400 aus.<sup>65</sup> In einer 2001 unter Mitgliedern des schwedischen Arbeitgeberverbands *Svenskt Näringsliv* durchgeführten Erhebung klagten drei von vier Betrieben mit Rekrutierungsbedarf über Probleme bei der Besetzung der Vakanzen. Besonders betroffen waren technische Berufe wie Ingenieure auf allen Kompetenzniveaus, Mechaniker und Monteure. Darüber hinaus benötigt Schweden dringend Arbeitskräfte in sozialen und medizinischen Berufen wie Lehrer, Krankenpfleger und Ärzte. Es handelt sich demnach

<sup>61</sup> Wirtschaftskammern Österreichs: „Arbeitslosenquoten. Arbeitslose in % der Erwerbspersonen“, <http://www.wko.at/statistik/eu/europa-arbeitslosenquoten.pdf>, 15.02.2011.

<sup>62</sup> Kommittén för arbetskraftsinvandring: *Arbetskraftsinvandring till Sverige – befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick. Delbetänkande.* (= Statens offentliga utredningar [SOU]; 2005:50) Stockholm 2005, 157.

<sup>63</sup> Ebd., 158.

<sup>64</sup> Ebd., 67.

<sup>65</sup> Statistiska centralbyrån: „Konjunkturstatistik över vakanser. Lediga jobb och brist på arbetskraft, resultat från 4:ekvartalet 2008“. Statistiska meddelanden AM 46 SM 0901, [http://www.scb.se/Statistik/AM/AM0701/2008K04/AM0701\\_2008K04\\_SM\\_AM46SM0901.pdf](http://www.scb.se/Statistik/AM/AM0701/2008K04/AM0701_2008K04_SM_AM46SM0901.pdf), 15.02.2011.

um das mittlere und hohe Qualifikationsniveau. Solche Stellen sind wegen der Schwierigkeiten bei der Anerkennung ausländischer Diplome und Zeugnisse besonders schwer mit Wanderarbeitnehmern zu besetzen. Für Arbeitsstellen ohne Qualifikationsanforderungen, die normalerweise häufig von Arbeitsmigranten übernommen werden, hat Schweden keinen großen Bedarf an Arbeitskräften. Ungelernte Arbeiter sind die in Schweden am meisten unter Arbeitslosigkeit leidende Gruppe. Ein Zustrom von Wanderarbeitnehmern, die die wenigen freien Stellen für Ungelernte besetzen, könnte zu einem Konkurrenzkampf und zu Konflikten mit der schwedischen Arbeitnehmerschaft führen.<sup>66</sup>

#### a) Polnische Arbeitskräfte auf dem schwedischen Arbeitsmarkt

Im Jahr 2005 wurde in Schweden die größte Steigerung der Einwanderungsrate seit 1994 verzeichnet. Mit 65.300 Immigranten wanderten fünf Prozent mehr Menschen nach Schweden ein als noch im Vorjahr. Auch die Zuwanderung aus den neuen Mitgliedstaaten nahm in den Jahren 2004 und 2005 zu. Der sich auch 2006 und 2007 fortsetzende Anstieg der Einwandererzahlen zeugt davon, dass es sich um einen tatsächlichen Zuwachs und nicht nur um einen Registrierungseffekt handelte.<sup>67</sup> Trotzdem stellt die Arbeitsmigration aus den EU-8-Staaten lediglich einen Bruchteil der Gesamteinwanderung nach Schweden dar. Obwohl Schweden als einziges europäisches Land Arbeitnehmern aus Ostmitteleuropa volle Freizügigkeit gewährte, lag die Zahl der eingewanderten Wanderarbeitnehmer hier deutlich unter denen der skandinavischen Nachbarländer. Im Verhältnis zur Bevölkerungsgröße war die Einwanderung nach Schweden niedriger als nach Norwegen, Dänemark und Island.<sup>68</sup>

Der Anteil der Wanderarbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten an der Erwerbsbevölkerung Schwedens betrug für die Periode von 2003 bis 2005 nur etwa

<sup>66</sup> Duranic 2005, wie Fußnote 2, 59.

<sup>67</sup> Von einem Registrierungseffekt spricht man, wenn in den Statistiken auch diejenigen erfasst werden, die sich bereits vor 2004 im Ausland befanden und nach der Osterweiterung die Chance auf Legalisierung ihres Status' nutzten. Dadurch wird die Zahl der tatsächlich neu Eingewanderten überschätzt.

<sup>68</sup> Dølvik und Eldring 2008, wie Fußnote 57, 27.

0,2 Prozent.<sup>69</sup> Genauso wie in den anderen skandinavischen Ländern steht Polen mit ca. 75 Prozent der Zuwanderer für die Mehrheit der Migration aus der EU-8.<sup>70</sup> Im Jahr 2003 wurden Personen polnischer Abstammung 2.134 Aufenthaltserlaubnisse aus Arbeitsgründen erteilt, 2004 verzeichnete man über 3.156 solche Erlaubnisse und 278 Verlängerungen. 2005 sank die Zahl der arbeitsbedingt ausgestellten Aufenthaltserlaubnisse auf 2.810, die Anzahl der Verlängerungen wuchs jedoch auf 493 an.<sup>71</sup> Dennoch liegt die Zahl der Verlängerungsanträge weit unter dem Niveau von vor der Osterweiterung. Nach einem Hoch im Jahr 2006 mit 3.927 Aufenthaltserlaubnissen für Arbeitnehmer lässt sich in den letzten Jahren eine fallende Tendenz beobachten: 2007 sank die Zahl auf 3.103 und 2008 auf 2.994 Erlaubnisse. Dabei muss betont werden, dass die Statistiken nur diejenigen Arbeitnehmer erfassen, die sich länger als drei Monate in Schweden aufhalten und somit eine Aufenthaltserlaubnis benötigen. Für all diejenigen, die nur kürzere Zeit in Schweden leben und arbeiten, gibt es keine Registrierungspflicht. Daher liegen keine Angaben über die kurzzeitige Migration nach Schweden vor.

Die Zahl der Erlaubnisse für Familienangehörige verfünffachte sich von 2003 zu 2004 von 210 auf 1.038. In den Folgejahren wurde mit 1.498 Erlaubnissen 2005 und 2.159 im Jahr 2006 ein weiterer Zuwachs verzeichnet.<sup>72</sup> Auf den ersten Blick scheint das Verhältnis von Männern zu Frauen unter den polnischen Einwanderern in Schweden ausgeglichener zu sein als in Norwegen. Allerdings sind Frauen als Arbeitnehmerinnen deutlich in der Minderheit. Polinnen wandern nach Schweden vor allem als Familienangehörige ein. Die für weibliche Arbeitskräfte ausgestellten Aufenthaltserlaubnisse machen lediglich 25 bis 40 Prozent aus.

<sup>69</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften: „Bericht über die Anwendung der im Beitrittsvertrag 2003 festgelegten Übergangsregelungen (Zeitraum 1. Mai 2004 – 30. April 2006)“. Brüssel 2006, <http://www.migration-online.de/data/comreporterweiterung12006.pdf>, 15.02.2011, 17.

<sup>70</sup> Wadensjö, Eskil und Christer Gerdes: *Immigrants from the New EU Member States and the Swedish Welfare State*. Stockholm 2008, 10.

<sup>71</sup> Tamas und Münz 2006, wie Fußnote 5, 60.

<sup>72</sup> Wadensjö, Eskil: „Migrants From Eastern Europe in the Swedish Labour Market“. Second IZA Workshop: EU Enlargement and the Labor Market 20–21 September 2007, Bonn, [http://www.iza.org/conference\\_files/EUEnlarge2007/231.pdf](http://www.iza.org/conference_files/EUEnlarge2007/231.pdf), 15.02.2011.

Die Zusammensetzung der Arbeitsmarktsektoren, in denen die polnischen Wanderarbeitnehmer konzentriert sind, sieht in Schweden anders aus als in Norwegen. Lediglich sieben Prozent von ihnen waren 2006 im Baugewerbe tätig. Die Branche, die am meisten Einwanderer aus Polen beschäftigt, ist das Gesundheitswesen (22 Prozent im Jahr 2006). Darüber hinaus werden polnische Arbeitskräfte in der Industrie und im Bergbau (15 Prozent), in Handel und Verkehr (16 Prozent) sowie im Finanzwesen (15 Prozent) eingestellt.<sup>73</sup> In den Provinzen Skåne und Östergötland sind Arbeitnehmer aus Polen in der Landwirtschaft und im Gartenbau vertreten.<sup>74</sup> Dank voller Freizügigkeit haben Arbeitsmigranten in Schweden bessere Chancen auf eine Stelle, die ihren Kompetenzen entspricht.

Das aus den Statistiken ablesbare Bild zur Dauer des Aufenthalts in Schweden ist ambivalent: Einerseits liegt die Zahl der verlängerten Erlaubnisse deutlich unter dem Niveau von vor der Osterweiterung, andererseits wächst die Bedeutung von Familienzusammenführungen stetig. Darüber hinaus darf nicht vergessen werden, dass kurzzeitige Arbeitsaufenthalte nicht in den Statistiken erfasst sind. Die lange Tradition der saisonalen Anstellung in der Landwirtschaft, die mittlerweile sehr gut entwickelten Netzwerke sowie das Aufheben legaler Barrieren geben Anlass zu der Vermutung, dass sich diese Migration mindestens auf gleichem Niveau wie vor der Osterweiterung fortsetzt.

Der schwedische Gewerkschaftsbund schätzte die Zahl der aus den EU-8-Staaten stammenden Arbeitnehmer in der Baubranche im Jahr 2006 auf 20.000 Personen. Dies würde bedeuten, dass das Ausmaß des Dienstleistungsverkehrs deutlich größer ist als die individuelle Arbeitsmigration.<sup>75</sup>

#### b) Warum der Klempner nicht nach Schweden will

Wie bereits gezeigt, sind die heutigen Migrationsströme zwischen EU-8 und EU-15 in erster Linie von der Nachfrage nach Arbeitskräften in den Aufnahmeländern abhängig. In der ersten Periode nach der Osterweiterung hatte Schweden weder einen starken Bedarf an Wanderarbeitnehmern noch viele zu besetzende Arbeitsstellen.<sup>76</sup> Die vakan-

<sup>73</sup> Wadensjö und Gerdes 2008, wie Fußnote 70, 25.

<sup>74</sup> Tamas und Münz 2006, wie Fußnote 5, 59.

<sup>75</sup> Dølvik und Eldring 2008, wie Fußnote 57, 39.

<sup>76</sup> Tamas und Münz 2006, wie Fußnote 5, 57.

ten Stellen lagen vornehmlich auf der mittleren und höheren Qualifikationsstufe. Die Sprachbarriere und Schwierigkeiten mit der Anerkennung ausländischer Diplome stellten die wichtigsten Mobilitätshemmnisse dar. Um die wenigen freien Arbeitsplätze müssen polnische Arbeitskräfte mit schwedischen Bewerbern konkurrieren, wobei sie aufgrund fehlender Sprachkenntnisse und unzureichendem Insider-Wissen benachteiligt sind. Bei unqualifizierten Stellen, die den Einwanderern offen stehen würden, wurde kein starker Bedarf an Arbeitskräften verzeichnet. Ein weiterer oft genannter Grund der begrenzten Mobilität ist der so genannte Umleitungseffekt: Da nur zwei Staaten der EU-15 ihre Arbeitsmärkte geöffnet haben, ziehen viele Arbeitsmigranten aus sprachlichen Gründen Großbritannien Schweden vor.<sup>77</sup> Dieser Hypothese widerspricht jedoch die Entwicklung in Norwegen oder Island, die trotz der Sprachbarriere und trotz der Übergangsregelungen einen mächtigen Zufluss an Arbeitskräften aus Polen erlebten. Die Situation auf dem Arbeitsmarkt des Aufnahmelandes, die Konjunkturlage und die Nachfrage nach Arbeitskräften scheinen demnach die ausschlaggebenden Faktoren für die heutige Arbeitsmigration aus Polen zu sein.

Ein weiterer Grund für diese Entwicklung könnte die hohe Tarifdeckung des schwedischen Arbeitsmarktes sein. Wirksame Maßnahmen zur Lohnbildung unterbinden Missbrauch und machen Anstellungsverhältnisse unter dem schwedischen Lohnniveau nahezu unmöglich. Die starke Stellung und die hohen Befugnisse der schwedischen Gewerkschaften sowie eine Tradition der Arbeitskampfmaßnahmen hindern ausländische Arbeitnehmer daran, ihre Dienste zu günstigeren Preisen anzubieten. Der norwegische Arbeitsmarkt dagegen bietet mit seiner niedrigen Tarifdeckung und einer schwächeren Stellung der Gewerkschaften mehr Möglichkeiten zur Umgehung der Gesetze.<sup>78</sup>

#### **4. Von Briefkastenfirmen und Diplom-Putzfrauen**

Ziel der Übergangsregelungen war es, Sozialdumping zu verhindern und den Einwanderern aus den neuen EU-Ländern faire Arbeitsbedingungen zu sichern. Das Ergebnis

<sup>77</sup> Ebd., 59.

<sup>78</sup> Eldring, Line: „Arbeidsmobilitet fra de nye EU-landene til Norden – utviklingstrekk og konsekvenser“. UDIs vårkonferanse Mai 2008, [www.udi.no/upload/Nyheter/nyheter%202008/08.05.20%20UDIs%20vårkonferanse%20Eldring.ppt](http://www.udi.no/upload/Nyheter/nyheter%202008/08.05.20%20UDIs%20vårkonferanse%20Eldring.ppt), 15.05.2011.

der Übergangsregelungen scheint allerdings ein anderes zu sein. Diejenigen, die keine Arbeit in Übereinstimmung mit den Übergangsregelungen finden können, wenden sich alternativen Mobilitätsformen zu, die von den Gesetzen nicht betroffen sind.<sup>79</sup> Uneingeschränkte Dienstleistungsfreiheit bietet den Arbeitgebern einen Ausweg, die Gesetze zur Lohnregulierung zu umgehen. Die Freiheit des Dienstleistungsverkehrs ist in Artikel 49 des EU-Vertrages verankert. Demnach haben ausländische Unternehmen das Recht, ihre eigenen Arbeitskräfte zur Durchführung eines bestimmten Auftrages in einen anderen Mitgliedstaat mitzunehmen. Der Artikel wird durch die Entsenderichtlinie 96/71/EG vervollständigt. Demnach haben die entsandten Arbeitskräfte das Recht auf Vergütung auf dem Niveau des Aufnahmelandes. Das Recht auf freien Verkehr von Dienstleistungen wurde den neuen EU-Mitgliedern ab dem ersten Tag ihrer Mitgliedschaft gewährt. Die Übergangsregelungen umfassen demnach keine entsandten Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten, keine Selbständigen und keine Einzelfirmen. Das Lohnniveau wird durch einen gesetzlichen Mindestlohn, durch Tarifverträge oder durch Ausweitung der Tarifverträge festgelegt.

Sowohl in Norwegen als auch in Schweden herrscht Tarifautonomie. Es gibt keinen gesetzlich festgelegten Mindestlohn, vielmehr werden die Lohnsätze ausgehandelt. In Schweden sind beinahe alle Sektoren des Arbeitsmarktes durch Tarifverträge abgedeckt; die Deckung erreicht hier ein Niveau von 90 Prozent, während es in Norwegen bei lediglich 53 Prozent liegt.<sup>80</sup> Das schwedische System garantiert Arbeitsmigranten die gleichen Tarifsätze und die gleichen Arbeitsbedingungen wie schwedischen Arbeitnehmern. Dies ist sicherlich ein wichtiger Beweggrund für die offene Migrationspolitik Schwedens. In Norwegen wiederum besteht ein großer Ansporn, andere Formen der Erwerbstätigkeit zu suchen. Sowohl Auftraggeber als auch Arbeitnehmer sind versucht, die tatsächlichen Einstellungsverhältnisse als Dienstleistungen zu camouflieren. Anstelle fester Anstellungen in norwegischen Unternehmen entstehen also alternative Beschäftigungsformen, die in die Kategorie „Dienstleistungsfreiheit“ fal-

<sup>79</sup> European Commission, Bureau of European Policy Advisers and Directorate-General for Economic and Financial Affairs: „Enlargement, two years after – an economic evaluation“. (= Occasional Papers; 24) Brussels 2006, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication7548\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication7548_en.pdf), 15.02.2011, 80.

<sup>80</sup> Lismoen, Håvard: „Low-wage regulation in Scandinavia“. In: Thorsten Schulten u. a. (Hgg.): *Minimum wages in Europe*. Brüssel 2006, 253–276, hier: 264.

len. Immer mehr Arbeitnehmer in Norwegen arbeiten als Scheinselbstständige, werden fiktiv ins Ausland versetzt oder gründen Einzelfirmen, um die Gesetze zu umgehen. Auch werden spezielle Firmen allein zur Rekrutierung individueller Arbeitsmigranten gegründet.<sup>81</sup> Für die norwegischen Arbeitgeber ist die Versuchung groß, die Regelungen zum norwegischen Lohn zu umgehen, indem man Selbstständige oder Subunternehmen aus Ostmitteleuropa beauftragt. Es sind ausgerechnet diese Einstellungsformen, in denen Ausbeutung, Illegalität und schlechte Arbeitsbedingungen herrschen.<sup>82</sup> Diejenigen, die als Dienstleister eingestellt sind, haben eine deutlich schwächere Stellung auf dem norwegischen Arbeitsmarkt als diejenigen, die in norwegischen Firmen arbeiten. Fehlende Arbeitsverträge, fehlende Jobsicherheit, niedrige Löhne sowie mangelnder Zugang zu Gesundheits- und Wohlfahrtsleistungen sind in dieser Gruppe am meisten verbreitet.<sup>83</sup> Da die norwegischen Behörden über nur äußerst begrenzte Mittel zur Kontrolle derartiger Beschäftigungsverhältnisse verfügen, stellt sich die Frage, ob die norwegischen Regeln nicht zum Schaden des heimischen Arbeitsmarktes wirken. Im Bericht der Kommission der EG über die Anwendung der Übergangsregelungen wird Folgendes festgestellt:

Letztlich werden Mobilitätsströme von Faktoren im Zusammenhang mit Angebot und Nachfrage bestimmt. Wenn sie überhaupt einen Einfluss haben, dann verzögern Übergangsregelungen lediglich die Anpassung des Arbeitsmarktes, mit dem Risiko, verzerrte Strömungsmuster auf Dauer festzuschreiben.<sup>84</sup>

Michael J. Piore bringt es auf den Punkt, wenn er schreibt: „In response to efforts to stop it, the migration goes underground.“<sup>85</sup>

Von der Übergangsordnung am meisten betroffen sind Frauen, die kaum eine Chance auf eine Vollzeitbeschäftigung haben. Die Jobs in Gesundheitswesen, Warenhandel oder Kindergärten, die den Einwanderinnen offen stehen und ihren Kompetenzen ent-

<sup>81</sup> „EU-utvidelsen: Økt arbeids- og tjenestemobilitet til de nordiske land?“ Bakgrunnsnotat – Arbeidsministermøte Nordisk Ministerråd 21.–22. september 2004, [http://www.fao.no/Oestforum/Kunnskapsbase/Publikasjoner/FoU/040906fafo\\_NM.pdf](http://www.fao.no/Oestforum/Kunnskapsbase/Publikasjoner/FoU/040906fafo_NM.pdf), 15.02.2011, 6.

<sup>82</sup> Dølvik u. a. 2006, wie Fußnote 11, 123.

<sup>83</sup> Friberg und Tyldum 2007, wie Fußnote 35, 104.

<sup>84</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006, wie Fußnote 70, 10.

<sup>85</sup> Piore, Michael J.: *Birds of Passage. Migrant Labor and Industrial Societies*. Cambridge u. a. 1979, 2.

sprechen würden, sind meist Teilzeitstellen.<sup>86</sup> Laut der Arbeitskräfteerhebung (*Labour Force Survey*) handelt es sich bei 28 Prozent aller Arbeitsstellen in Norwegen um Teilzeitstellen, womit das Land 10 Prozent über dem EU-Durchschnitt liegt.<sup>87</sup> Die Übergangsregelungen wirken also in diesem Fall exkludierend und haben zur Folge, dass gut ausgebildete Fachkräfte aus Polen (häufig illegale) Jobs annehmen, die weit unter ihren Kompetenzen liegen. 31 Prozent der im Großraum Oslo arbeitenden polnischen „Putzfrauen“ haben ein abgeschlossenes Studium!<sup>88</sup>

Die Tatsache, dass Norwegen die größte Arbeitsmigration unter den skandinavischen Ländern erlebt, beweist, dass die Übergangsregelungen keine echte Mobilitätsbarriere darstellen. Auch Deutschland und Österreich, die die restriktivsten und längsten Übergangsperioden in ganz Europa festgelegt haben, erleben nichtsdestotrotz eine erhebliche Zuwanderung.<sup>89</sup> Im bereits erwähnten Bericht der Europäischen Kommission konnte kein direkter Zusammenhang zwischen dem Ausmaß der Mobilitätsströme aus den EU-10-Mitgliedstaaten<sup>90</sup> und den geltenden Übergangsregelungen festgestellt werden.<sup>91</sup> Anscheinend emigrieren diejenigen, die zur Auswanderung fest entschlossen sind, ungeachtet der Gesetzeslage. Ist die Möglichkeit einer legalen Einstellung gegeben, wird sie auch ergriffen. Doch führen die Beschränkungen der legalen Arbeitsmöglichkeiten nicht zum Verzicht auf die Arbeitsmigration, sondern vielmehr zu einer Ausweitung von illegalen und quasi-legalen Mobilitätsformen.

Natürlich schaffen die Übergangsregelungen eine gewisse Übersicht über die individuelle Arbeitsmigration und helfen, die Arbeitsverhältnisse zu regulieren. Ohne das Regelwerk wäre es legal, Arbeitskräfte aus der EU-8 zu deutlich niedrigeren Löhnen einzustellen. Offensichtlich fanden die Übergangsregelungen die Zustimmung der norwegischen Regierung; sie wurden 2006 um weitere zwei Jahre verlängert. Darüber hinaus wurden die gleichen Maßnahmen im Jahr 2007 für Einwanderer aus Bulgarien und Rumänien übernommen. Nichtsdestotrotz muss eingesehen werden, dass die Ein-

<sup>86</sup> Friberg und Tyldum 2007, wie Fußnote 35, 102.

<sup>87</sup> Eurostat: „Labour Force Survey 2007: Employment rate in the EU27 rose to 65.4% in 2007“. Eurostat news release 104/2008.

<sup>88</sup> Friberg und Tyldum 2007, wie Fußnote 35, 33.

<sup>89</sup> Friberg 2006, wie Fußnote 21, 18.

<sup>90</sup> Das sind die EU-8-Staaten und Malta und Zypern.

<sup>91</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006, wie Fußnote 70, 10.



führung von Sonderregelungen für individuelle Arbeitnehmer bei freiem Dienstleistungsverkehr eine Gesetzeslücke geschaffen hat, die sowohl von Arbeitnehmern als auch von Arbeitgebern ausgenutzt wird. Der Arbeitsmarkt ist nur teilweise gegen Sozialdumping geschützt, da der Ausweg gesetzlich unregelter Anstellungsformen ermöglicht wird. Ohne einen gesetzlich festgelegten Mindestlohn und bei vergleichsweise niedriger Tarifdeckung ist in Norwegen die Gefahr der Entstehung eines durch ausländische Arbeitnehmer angekurbelten Billiglohnsegments groß.<sup>92</sup> Studienergebnisse verdeutlichen, dass Wanderarbeitnehmer aus Polen auf einem niedrigeren Niveau als ihre norwegischen Kollegen vergütet werden. Freier Dienstleistungsverkehr fordert die skandinavischen Systeme der Tarifaufonomie heraus.

## 5. Schlussbetrachtung und Ausblick

Für die heutige Emigration aus Polen nach Skandinavien scheint die hohe Nachfrage nach Arbeitskräften entscheidend zu sein. Ablesen lässt sich dies an der Tatsache, dass Norwegen mit seiner Hochkonjunktur und seinem akuten Mangel an Arbeitskräften in einigen Branchen eine deutlich höhere Zuwanderung als Schweden erlebt. Man migriert dahin, wo Arbeitsstellen verfügbar sind und wo der Bedarf an Wanderarbeitnehmern groß ist. Deswegen entschieden sich in den letzten Jahren um ein Vielfaches mehr polnische Arbeitnehmer für eine Auswanderung nach Norwegen als nach Schweden. Schweden konnte trotz des einfacheren Zugangs zum Arbeitsmarkt, geographischer Nähe und einer großen polnischen Diaspora nur wenige neue Arbeitskräfte anlocken. Diejenigen, die in Schweden arbeiten, weisen eine breitere Streuung in den unterschiedlichen Branchen auf als in Norwegen. Dank voller Freizügigkeit haben Arbeitsmigranten bessere Chancen auf eine Stelle, die ihren Kompetenzen gerecht wird. Dies ist in Norwegen seltener der Fall. Die meisten Wanderarbeitnehmer üben Tätigkeiten unter ihrem Kompetenzniveau aus oder bekommen eine Vergütung, die nicht ihrer Ausbildung und Erfahrung entspricht. Es kann von massivem *brain waste* gesprochen werden. Allerdings darf die Bedeutung der ausgeglichenen Lohnstruktur Norwegens als ein zusätzlicher Ansporn für eine solche Entwicklung nicht unterschätzt werden. Ausgerechnet für Ungelernte und für Facharbeiter lohnt es sich am meisten,

<sup>92</sup> Friberg 2006, wie Fußnote 35, 38.

eine Anstellung in Norwegen zu suchen. Ein Bauarbeiter verdient in Norwegen zum Beispiel bis zu 40 Prozent mehr als sein schwedischer Kollege.<sup>93</sup> Polnische Arbeitskräfte sind in Norwegen in nur wenigen Arbeitsmarktsektoren vertreten, und in der Tat sind dies Branchen, die sich durch eine wechselhafte Konjunktur- und Auftragslage sowie eine große Zahl an Arbeitsplätzen auszeichnen, die nur geringe Qualifikationen erfordern. Die Nachfrage in den betroffenen Sektoren schwankt erheblich – saisonal in Landwirtschaft und Fischverarbeitungsindustrie und konjunkturell in Schiffbau und Baugewerbe.

Die Erfahrungen nach den Süderweiterungen der EU 1981 und 1986, als Griechenland, Portugal und Spanien EU-Mitglieder wurden, zeigen, dass die Migrationsdynamik nach fünf bis zehn Jahren der Freizügigkeit nachlässt. Allerdings hängen die künftigen Migrationsströme zwischen Polen und Skandinavien in erster Linie davon ab, wie sich die Arbeitsmärkte in Schweden und Norwegen – aber auch in Polen – entwickeln werden. Weitere Abwanderung der polnischen Arbeitnehmer setzt einen weiteren verstärkten Bedarf nach Arbeitskräften auf den skandinavischen Arbeitsmärkten voraus. Das aus Befragungen ablesbare Migrationspotenzial ist heute bereits deutlich niedriger als vor Polens EU-Beitritt. Darüber hinaus ist denkbar, dass sich die Aufhebung der Zugangsrestriktionen zu zwei der bei Ostmitteleuropäern besonders beliebten Arbeitsmärkte – nämlich Deutschland und Österreich – am 1. Mai 2011 auch auf die Migrationsströme nach Skandinavien auswirken wird. Zwar wurde festgestellt, dass die Übergangsregelungen das Ausmaß der Migration nur begrenzt beeinflussen. Dennoch stellen Deutschland und Österreich äußerst attraktive Migrationsziele für polnische Auswanderer dar. Die Größe des deutschen Arbeitsmarktes, die geographische Nähe, die lange Wanderungstradition, entwickelte Migrationsnetzwerke sowie die (unter Polen relativ häufig beherrschte) deutsche Sprache könnten viele Polen veranlassen, Deutschland und Österreich den skandinavischen Ländern vorzuziehen.

Schon bald wird also das langjährige Bestreben der Europäischen Union zur Verwirklichung des gemeinsamen Arbeitsmarktes umgesetzt. Dann wird sich der polnische Klempner zur Beseitigung deutscher, französischer, isländischer und belgischer Rohrbrüche im gesamten europäischen Wirtschaftsraum frei bewegen dürfen. Die westeuropäischen Nationen haben es ihm nicht leicht gemacht; mit Schutzklauseln, Quoten

<sup>93</sup> Dølvik und Eldring 2008, wie Fußnote 57, 44.

und Ausnahmeregelungen hat man versucht sich von ihm abzuschotten. Einige Länder überraschten mit zweifelhaften Argumenten. Ohne polnische Spargelstecher und Erdbeerpflücker sei die deutsche Landwirtschaft nicht existenzfähig, hieß es unter anderem. Trotzdem begrenzt Deutschland den Zugang zu seinem Arbeitsmarkt weiterhin mit zahlreichen Mitteln und erlaubt lediglich eine Art *à la carte*-Einwanderung. Allein Arbeitskräfte, die dringend benötigt werden, dürfen sich langfristig in Deutschland niederlassen. Eine solche Politik widerspricht dem Gleichbehandlungsprinzip sowie dem Grundgedanken der Europäischen Union. Es wird spannend sein zu beobachten, ob die Europäische Gemeinschaft eine Lehre aus den gemachten Erfahrungen zieht, oder ob ukrainische Krankenschwestern und albanische Maurer bei künftigen Erweiterungsrunden mit ähnlichen Barrieren zu kämpfen haben werden.